

DIVISION HISTORICO-SOCIOLOGICA DEL PODER POLITICO

RAUL ENOC CALDERON

Profesor titular de Derecho Constitucional de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.

I

El presente trabajo reconoce como punto de partida la difundida conclusión del Derecho Constitucional y de la Ciencia Política, relativa a la crisis de la división de funciones como técnica de limitación del poder político y tiene como propósito el deseo de aportar ideas que de algún modo coadyuven a la superación de la misma, convencidos como estamos que la cada vez mayor concentración de poder que caracteriza al estado moderno, requiere el correlativo contralor que ponga a cubierto la libertad humana, dentro de un régimen constitucional equilibrado y estable. Todo ello, con particular referencia a nuestro derecho público, el que sin desconocimiento del pensamiento universal, debe encontrar respuesta al contexto de su actual problemática en el magisterio de nuestros precedentes históricos y en la concreta realidad nacional.

El tema ha sido intensamente investigado, señalándose un variado número de causas provocadoras de la crisis, entre las que nos preocupa señalar una que estimamos fundamental y a la que no siempre se le ha dado la cabal dimensión que ostenta como generadora del desprestigio y decadencia del dogma liberal de la partición o distribución del poder político en órganos diferentes.

Esa causa es la penetración de todos los órganos o poderes del estado por una sola fuerza social, de tal suerte que desde la cúspide del poder institucionalizado se impone un unicato de ideas e intereses, que enervan en el despliegue del poder el equilibrio, coope-

ración y contralor que las constituciones formales imaginaron entre los órganos de gobierno.

A ello nos referiremos, más con el propósito de poner en evidencia su importancia, que con la pretensión de ser absolutamente originales y con la advertencia que trataremos de la división horizontal del poder, sin incursionar en su distribución vertical, que en nuestro país se identifica con la descentralización política territorial impuesta por la forma federal de estado.

Asimismo prevenimos que en esta exposición utilizaremos por razones de claridad indistintamente los conceptos "poder" u "órgano", sin que ello implique desconocer la unidad del poder político, que se manifiesta a través de las competencias asignadas por la constitución formal a los órganos que conforman el gobierno del estado.

Como veremos más adelante, una visión retrospectiva del pensamiento y de la organización política, incluso de las comunidades más antiguas, pone en evidencia que la fragmentación del ejercicio del poder ha sido preocupación de todas las épocas y no patrimonio exclusivo y novedoso del constitucionalismo liberal que eclosiona en el siglo XVIII, sin perjuicio de reconocer que a través del tiempo cambia el sentido, la finalidad y el valor de esa distribución, como también las formas políticas en que se institucionaliza en cada estado y en las situaciones históricas concretas.

II

Dentro de un empirismo de base ética, Aristóteles considera que la división de poderes es condición indispensable de buen gobierno y que existen razones de justicia, de orden y de eficiencia gubernativa que la justifican. Escribe en "La Política" que "todo gobierno se compone de tres partes cuyo interés y conveniencia debe consultar el buen legislador", ya que "cuando las tres están bien constituidas, el gobierno es necesariamente bueno". En otros párrafos, cuando caracteriza las funciones que cumple cada una de ellas, se advierte una viva semejanza con la distribución de competencias contenidas en las constituciones formales del mundo moderno. En el Libro Sexto leemos que "toda ciudad se compone de diferentes partes", por lo que las funciones de gobierno pueden corresponder según la organización política que se adopte a "todos los ciudadanos o nada más que algu-

nos" y que la "esencia del espíritu de la democracia es concederles a "todos los ciudadanos el derecho de pronunciarse acerca de todo".

Recordamos estos pasajes de "La Política" como testimonio de que siglos antes de la era cristiana, se había pensado en la conveniencia de separar las funciones de gobierno, a la par que destacado el pluralismo de las sociedades políticas y la ventaja de que todos sus componentes participen del gobierno ¹.

Sin perjuicio de que la organización política de Atenas y Esparta evidencia que el poder se ejercía por medio de distintas magistraturas, entre las que existía coordinación y responsabilidades, es la constitución de la república romana el más significativo ejemplo en la antigüedad de un sistema político fundado en la cooperación, equilibrio y contralor entre los diferentes órganos titulares de las funciones gubernativas.

Ya durante la monarquía anterior a la etrusca se insinúa la distribución del ejercicio del poder entre el Rex, jefe religioso y militar de la comunidad, el Senado gentilicio que investía a aquél y ejercía sus atribuciones en los interregnos y la Asamblea de los "comitia curiata" que confería al monarca el mando militar. Este esquema político, aunque atenuado, se mantiene durante el gobierno preponderantemente militar de los reyes etruscos.

Durante la república se perfila con más nitidez una real y eficiente partición de funciones, como que el sistema reposaba en tres ordenamientos básicos: las magistraturas, el senado y las asambleas populares.

Las magistraturas estaban compuestas por distintos órganos, generalmente colegiados, que ejercían, además de las funciones políticas inherentes a todo ente estatal, las que actualmente se tipifican como administrativas. Entre ellas surgían relaciones de cooperación y control, que otorgaron al régimen republicano una sólida y equilibrada trabazón.

El senado era un cuerpo aristocrático, fiel continuador del senado gentilicio de la monarquía, de naturaleza estable, que asumía en la pluralidad institucional la responsabilidad de la dirección y continuidad de la política romana.

Las asambleas representativas de sectores populares, originariamente de base militar, al afianzarse la república, invisten atribuciones electorales, judiciales y legislativas.

Ese plexo constitucional se desenvolvía armónicamente en un equilibrio de poderes, frenos y contrapesos políticos, en el que Polibio

(1) ARISTOTELES, **La Política**, libro VI, cap. XI, ed. Iberia, Barcelona 1975.

descubre la coexistencia de una monarquía, una aristocracia y una democracia, donde las instituciones tienen la posibilidad "de ponerse trabas y apoyarse mutuamente"².

La admiración que el sistema provoca en el historiador griego, tiene relevancia porque no se trata de la crítica de una estructura estudiada a la distancia, sino del testimonio de quien por haber vivido en Roma durante su largo destierro, conoció el funcionamiento del orden que pondera.

Cuando Polibio dice que en la Roma republicana se daban al mismo tiempo un gobierno monárquico, aristocrático y democrático, hace referencia a un orden concreto o modo de ser político, donde se conjugaban los sectores e intereses sociales que sustentan y condicionan esos diferentes estilos políticos.

El pueblo romano no fue proclive a la elaboración doctrinaria, ni a la especulación científica o filosófica. Se caracterizó por su gran sentido práctico y un genio político empírico, que le permitió estructurar al tiempo de los requerimientos históricos, la constitución republicana que le dio estabilidad por casi dos siglos.

Ese genio formidable, se revela en una paulatina creación y modificación de los órganos de gobierno, que van compatibilizando el conservadurísimo patricio con el empuje revolucionario plebeyo, hasta culminar en la unidad política con la participación de ambos sectores en las magistraturas, incluso en la más significativa que era el consulado. En igual sentido, los tribunos de la plebe cuyo origen y funciones eran revolucionarios y consistían en hacer valer los derechos de la plebe ante las instituciones patricias, se convierten con la consolidación de la república en defensores de las disposiciones senatoriales, ejerciendo una especie de control político de legalidad respecto de los demás magistrados.

Si bien las magistraturas eran periódicas y electivas, en Roma nunca existió el sufragio individual con los caracteres con que se lo conoce en el sistema de la democracia cuantitativa. En las Asambleas, el pueblo libre, votaba por curias, centurias y tribus. Para organizar los comicios se partía de la realidad social constituida por clases o sec-

(2) Polibio describe en general la organización política tripartita de Roma y explica que cuando una de las partes que la componen se ensoberbese pretendiendo arrogarse más poder que el que le corresponde, "como ninguna es bastante por sí misma, y todos, según hemos dicho, pueden contrastar y oponerse mutuamente a sus designios, tiene que humillar su altivez y soberbia. Y así todas se mantienen en su estado, una por hallar oposición a sus deseos, otras por temor de ser oprimidas por sus compañeras" ("Historia Universal", fragmentos libro VI, cps. VI y VII, ed. en tres tomos, Madrid, 1902).

tores diferenciados, ya sea por razones nobiliarias, económicas o por la naturaleza del trabajo que se ejercía. Los comicios por centuria, verbigracia, se organizaban sobre la base de patricios y plebeyos, los que eran clasificados en relación a sus fortunas. De tal modo, los ciudadanos se dividían en clases, correspondiendo a cada una de ellas un determinado número de centurias, sin perjuicio de las que poseían la caballería y los proletarios, que estaban fuera de escala por representar los dos extremos de la organización social. Así en las asambleas se votaba por precisos sectores sociales y no por sufragio individual, lo que importaba un modo idóneo de coordinar los diversos intereses y mantener en armonía el sistema.

Roma partió siempre de la realidad histórico-social para conformar con flexibilidad un equilibrio estable de poderes. No conoció por cierto el esquema racional y apriorístico de las constituciones contemporáneas. Hemos traído su ejemplo para poner de relieve cómo la empuja política de una civilización que legó al mundo su derecho, utilizó las instituciones jurídicas para dar cabida a los intereses que protagonizaban los diferentes sectores sociales y construyó con ellos una interacción de fuerzas que aseguraba el control del poder por el poder y la permanencia del régimen³.

Si la división de poderes apunta con firmeza en la antigüedad, nada más erróneo que imaginar a la Edad Media como el predominio del poder absoluto e ilimitado. Frenos religiosos, filosóficos, jurídicos e históricos, hacían del monarca medieval un gobernante rigurosamente limitado en el ejercicio de sus atribuciones.

Aunque la teoría política dominante admitía el origen divino del poder, el rey era un servidor más de la divinidad, sin pretensión alguna de compartir su naturaleza. El poder viene de Dios, se pensaba, pero para hacerlo servir a sus mandatos. Existía una super normatividad religiosa que impedía las extralimitaciones del gobernante. La idea de que todo poder viene de Dios constituye el primer freno para el monarca, como que estaba constreñido a dirigir sus competencias a la consecución del bien común instituido por la Iglesia como causa final de la asociación política. La controversia política de la época se resolvía en función del mayor o menor acercamiento de los contendientes a los principios de la verdad revelada. Compárese esta situación con la que vive el constitucionalismo contemporáneo, donde la mayoría, por la fuerza del número, puede realizar la alquimia moral y política de convertir lo intrínsecamente malo en bueno y viceversa.

(3) Véase: HOMO, León, **Las instituciones políticas romanas**, libro I, caps. I-V; libro II, cap. I, México, 1958. BURDESE, **Manual de Derecho Público Romano**, cap. I, paráís. I-III y cap. II, parágs. I-IX, Barcelona, 1972.

Si la teología y la filosofía constituían una limitación a la discrecionalidad política medieval, también obraban como fuerzas moderadoras las agrupaciones histórico-sociales con las que el monarca debía compartir el poder. El clero, la alta y baja nobleza, la burguesía de las ciudades y las corporaciones eran polos de poder que establecían entre sí y con el monarca una interrelación de fuerzas que hacían de este último un gobernante ostensiblemente controlado. Y sin olvidar que el rey no era otra cosa que un "primus ínter pares", a los que en gran medida debía su mando.

Por otra parte, el derecho consuetudinario, la tradición y todo un conjunto de estipulaciones, cartas, fueros y pactos, eran elementos condicionantes del poder político.

En definitiva, la poliarquía medieval representó un particular modo de distribuir el poder y un equilibrio político estable, conformado por poderes y contrapoderes históricos sociales, que impedían la concentración del mando y su consiguiente desborde ⁴.

III

Para el constitucionalismo liberal el más brillante expositor de la teoría de la división de poderes es Montesquieu, sin perjuicio de reconocer como antecedente a John Locke ⁵.

En el capítulo VI del Libro XI del Espíritu de Las Leyes, aquél se refiere al tema en una exposición que en muchos casos no ha sido comprendida en su exacto significado. Para dar nuestro punto de vista sobre ello, vamos a transcribir previamente los párrafos más conocidos

(4) Véase: Bertrand DE JOUVENEL, **El Poder**, libro I, cap. II, págs. 44-48, Madrid, 1956. BIELSA, Rafael, **El orden político y las garantías jurisdiccionales**, págs. 32-33, U. N. Litoral, Santa Fe, 1943.

(5) Según Locke el gobierno se divide en tres poderes: legislativo, ejecutivo y federativo. El primero es "supremo", sanciona las leyes, es el más grande instrumento para asegurar al hombre el disfrute de sus propiedades en paz y seguridad y su establecimiento constituye "la ley primera y fundamental de toda organización política". El segundo es permanente y cuida de la ejecución de las leyes. El último es el encargado de la guerra y de la paz, de constituir alianzas y de las negociaciones exteriores. Apunta que es muy difícil colocar al ejecutivo y al federativo en manos distintas, por lo que en definitiva la distribución es bipolar: legislativo y ejecutivo-federativo ("Ensayo sobre el gobierno civil", caps. XI y XII, ed. Aguilar, Madrid, 1969).

del citado libro, les que se han estimado en general como la síntesis de sus ideas.

"Cuando el poder legislativo y el poder ejecutivo se reúnen en la misma persona o en el mismo cuerpo, no hay libertad; falta la confianza, porque puede temerse que el monarca o el Senado, hagan leyes tiránicas y las ejecuten ellos mismos tiránicamente.

No hay libertad si el poder de juzgar no está deslindado del poder legislativo y del poder ejecutivo. Si no está separado del poder legislativo, se podría disponer arbitrariamente de la libertad y la vida de los ciudadanos; como que el juez sería legislador. Si no está separado del poder ejecutivo el juez podría tener la fuerza de un opresor.

Todo se habría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo ejercieran los tres poderes: el de dictar leyes; el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o los pleitos entre particulares".

Obviamente dichos fragmentos enuncian la necesidad de efectuar una partición de funciones en órganos diferentes (ejecutivo, legislativo y judicial), a fin de que las asignadas a unos sirvan de freno a los otros para obtener una equilibrada limitación del poder. Ello es claro y aceptable como principio general, pero no como expresión integral de la doctrina del Espíritu de Las Leyes.

Las ideas de Montesquieu relativas a la técnica del control del poder por el poder, no aportan algo nuevo en el ámbito jurídico político, porque como, hemos visto, esa técnica fue preconizada y practicada desde el origen de la historia constitucional.

No podía innovar en el tema ya que la única manera de contener al poder es opiniéndole otro de la misma intensidad. No existe más que ese medio de limitación, porque está en la naturaleza de todo lo creado, que la fuerza solamente puede ser detenida por otra fuerza de distinto sentido y análoga entidad. Lo que realmente constituye la médula del control del poder, es cómo se implementa la técnica, para que en la articulación de órganos y competencias, concurren y se equilibren energías equivalentes. Como veremos enseguida, la respuesta a ese interrogante se encuentra en la obra que nos ocupa y se elabora a partir de la saturación, socio histórica de las instituciones que ejercen el poder estatal.

Para Montesquieu, la mera distribución formal de competencias entre los órganos instituidos por las constituciones escritas, nunca fue el solo instrumento de la contención del poder. Su formación intelectual y reconocida agudeza política le impedían efectuar una formulación tan simplista. Por el contrario, fluye de su escrito que si en los órganos en que se coloca el ejercicio de las funciones políticas, no están representados los diferentes intereses sociales, el contralor re-

sulta inocuo. Cuando analiza la estructura institucional de Venecia, después de señalar que el Gran Consejo legisla, que el Pregadi ejecuta y que los Cuarenta juzgan, agrega que "lo malo, es, que estos diferentes cuerpos los constituyen personas de una misma casta, de suerte que en realidad, forman un solo poder".

Su doctrina no es puro ideologismo, sino el resultado de la racionalización de una realidad social concreta, la inglesa, que conoció, lo mismo que la de otros países europeos, entre ellos Suiza y Holanda, como asimismo de la maduración de veinte años a partir del conocimiento de la historia y de específicas experiencias políticas.

De los tres poderes que menciona en los párrafos que hemos reproducido, dice luego que el judicial es "casi nulo", por lo que aparecen como esenciales el ejecutivo y el legislativo, entre los que debe darse el movimiento de pesos y contrapesos. A su vez concibe al legislativo compuesto por dos órganos sustancialmente diferentes en razón de las fuerzas sociales que los integran. De tal suerte, la tripartición del poder se configura entre el ejecutivo y la dualidad del legislativo, lo que sintetiza en estos conceptos: "He aquí, pues, la constitución fundamental del gobierno de que hablamos. Compuesto de dos partes del poder legislativo, la una encadenará a la otra por la mutua facultad de veto. Ambas estarán ligadas al poder ejecutivo, como éste por el legislativo. Estos tres poderes (puesto que hay dos en el legislativo) se neutralizan produciendo la inacción. Pero impulsados por el movimiento necesario de las cosas, han de verse forzados a ir de concierto".

Más adelante afirma que la partición del poder es necesario porque "hay siempre en un estado gentes distinguidas sea por su cuna, por su riqueza o por sus funciones", las que forman "un cuerpo que tiene derecho a detener las empresas populares, como el pueblo tiene derecho a contener las suyas". Se evidencia que inserta en un cuerpo del legislativo a la fuerza social de la aristocracia y en el otro a la energía del pueblo o burguesía, adjudicando al primero la misión de moderar el empuje del sector popular. Textualmente expresa, con palabras que no dejan dudas sobre su concepción, "que el poder legislativo debe confiarse a un cuerpo de nobles, al mismo tiempo que a otro para representar al pueblo. Ambos cuerpos celebrarán sus Asambleas y tendrán sus debates separadamente **porque tienen miras y sus intereses son distintos**".

La tesis del Espíritu de las Leyes se construye sobre la realidad social de una época en la que están vigentes dos potencias sociales ponderables, la aristocracia y la burguesía, a las que aconseja acoger en las instituciones de gobierno, para hacer posible y efectivo el control orgánico dentro del mismo. Así es como el autor insinúa, que para equilibrar el excesivo interés de la nobleza en cuidar sus prerrogativas

con olvido de las populares, se conceda a la cámara baja la atribución de fijar los impuestos y que para balancear la jefatura del ejecutivo se le oponga la facultad legislativa de disolver el ejército.

En suma, Montesquieu no agota su teoría en la mera distribución jurídica formal de funciones, sino que postula una partición política sustancial, en donde cada órgano de gobierno sea cauce de expresión de fuerzas sociales distintas, que en la contraposición de ideas e intereses hagan posible la limitación del poder⁶.

Criterio análogo enuncia Bertrand de Jouvenel en su trascendental estudio sobre el origen, naturaleza y tendencias del poder político. Al referirse a la separación formal de los poderes, califica a las ideas de Rousseau acerca de la voluntad general soberana y a las de Montesquieu sobre la separación de poderes, como los comodines de los fabricantes de constituciones, para luego afirmar que el poder detendrá al poder "si cada una de las distintas instituciones es el órgano de una fuerza existente en la sociedad", pero no cuando "todas emanen de la misma fuerza", porque no puede limitárselo mediante una sencilla dislocación del imperium en órganos diferentes, toda vez que la verdadera limitación "exige unos intereses lo suficientemente formados, conscientes y armados, como para paralizar al Poder cuando éste avanza sobre su propio terreno..."⁷.

Entre nosotros, Rafael Bielsa proponía en 1941, como cuestión a considerar en la investigación de la crisis de la división de poderes, si la quiebra del sistema reside en "la falta de representación genuina de los intereses de la Nación", aseverando con su indiscutible autoridad, que el principio de la separación de poderes desde el punto de vista político no resiste un examen crítico realista, especialmente en relación con el poder legislativo, cuya crisis será difícil de superar si mantiene la estructura dada por el constitucionalismo del siglo pasado y del presente. Dice que el parlamento "no representa los intereses realmente constitutivos de la sociedad de la época actual; es decir, los diversos intereses económicos, culturales y profesionales", a los que considera ubicados en entidades como cámaras de comercio o de industria, sindicatos, federaciones, asociaciones profesionales y culturales, etc., las que tienen derecho a intervenir en la votación de las normas en ejercicio de una "función, que es la representación de intereses"⁸. Desde la óptica del realismo jurídico, César Enrique Romero expresa que para que la división de poderes resulte eficaz como técnica de

(6) MONTESQUIEU, **El Espíritu de las Leyes**, libro XI, cap. VI, ed. Universitaria, Puerto Rico, 1964.

(7) Ob. cit., libro VI, cap. XV, págs. 325-344.

(8) BIELSA, Rafael, ob. cit., 1ª parte, págs. 7-59.

control político, es necesario que "la fuente del poder" no sea la misma en todos los órganos del gobierno"⁹.

Particularmente adherimos a la doctrina expuesta, con el convencimiento de que la estabilidad de la república y el concordante aseguramiento de los derechos personales, mediante un razonable contralor orgánico funcional, no ha de obtenerse con la sola distribución formal de funciones, si no se recepta en las instituciones de gobierno, mediante genuina y libre representación, a las fuerzas sociales que configuran y activan la comunidad nacional.

IV

Nuestra constitución, consecuente con la forma republicana de gobierno que adopta y adapta, distribuye las funciones en tres órganos diferenciados, que denomina poderes, entre los que establece relaciones de coordinación y contralor.

En la estructuración del ejecutivo se pone de manifiesto todo el peso de la experiencia política del país y de los intentos de organización que precedieron a la constitución de 1853. Sus antecedentes se encuentran, como enseña González Calderón, en el Virrey español, en el Director Supremo instituido por la Asamblea de 1813, en los gobernadores de provincia surgidos a partir de 1820 y en la imagen del Encargado de las Relaciones Exteriores, a lo que habría que agregar la tendencia que se impone desde la instauración de la Primera Junta de Gobierno, de reducir el número de sus integrantes en busca de mayor fuerza y eficiencia. Dicho autor escribe que "si en nuestro país hay alguna institución que no podría ser debidamente comprendida y explicada si no se la examinase a la luz de sus antecedentes históricos, esa institución es el poder ejecutivo"¹⁰. Influyen también en la organización de este poder, las ideas de Alberdi sobre unidad, fortaleza y control, que construye a partir de la realidad histórica argentina,

(9) ROMERO, César Enrique, **Derecho Constitucional**, tomo I, cap. I, parág. 8, págs. 18-21, Bs. As., 1975.

(10) GONZÁLEZ CALDERÓN, Juan A., **Derecho Constitucional Argentino**, tomo III, cap. XXIV, págs. 267-271, Bs. As., 1926.

de la de otros pueblos y de experiencias constitucionales como la chilena de 1833¹¹.

La formulación constitucional del legislativo exhibe el marcado influjo del liberalismo democrático, que a la época de su sanción domina en la ciencia política, la economía y el derecho. Esta fuerte connotación es quizás uno de los motivos que mantuvo a dicho poder un tanto ajeno a la realidad política nacional. Sobre ello volveremos en ocasión de analizar el equilibrio de los órganos de gobierno en la constitución formal¹².

La historia demuestra que los órganos judiciales no gozaron entre nosotros de mayor predicamento político. El pueblo estuvo acostumbrado a ver en los poderes ejecutivos el centro fundamental de irradiación política, incluso por sobre los congresos, asambleas y legisla-

-
- (11) ALBERDI, Juan Bautista, **Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina**, cap. XXV, págs. 105-110, Bs. As., 1958. En carta al General Urquiza, fechada en Valparaíso el 30 de mayo de 1852, dice Alberdi que la obra que le remite (Bases) es “el trabajo de expresar débilmente lo que pertenece al buen sentido general de esta época y a la experiencia de nuestra patria” y que “los precedentes del país, los hechos normales, son la roca granítica en que descansan las constituciones duraderas” (ed. cit., pág. 8).
- (12) El liberalismo es un movimiento sustentado en un conjunto de ideas filosóficas, políticas, sociales y económicas, que alcanzan máxima intensidad en los siglos XVIII y XIX. Se cree en el poder estructurador de la razón, en el progreso material indefinido, en la libertad como centro y fin de la organización política, en la existencia de derechos individuales naturales y absolutos; se afirman los principios del individualismo social, de la economía subordinada al lucro y del estado abstencionista. Ese contexto ideológico se desarrolla, en una suerte de relación dialéctica, con la expansión capitalista, el predominio social de la burguesía y el establecimiento del denominado estado de derecho. Esas ideas y tendencias, a las que el democratismo agrega el dogma de la soberanía popular y el de la igualdad, pesan indudablemente en las élites revolucionarias de mayo, en los ensayos constitucionales y en la obra de los constituyentes. Sea que el influjo de los entonces nuevos conceptos proviniera de Francia o de la misma España a través de la dominación borbónica, sea que tuvieran origen en Rousseau o en Suárez, en Montesquieu o en Hamilton o en otros pensadores, lo cierto es que los hombres de 1853 los conocieron y los imprimieron en la ley fundamental que sancionaron. Lo que no importa admitir que la constitución haya sido absolutamente determinada por ese ideal, sino tan solo aceptar que el mismo fue un componente más del proceso histórico nacional que se institucionaliza con su sanción. En otros términos, que nuestros antecedentes históricos adscriptos al liberalismo democrático fueron recogidos y adaptados por los autores de la constitución para elaborar un código político sensible también a las exigencias doctrinarias del momento. Conf.: LOPEZ ROSAS, José Rafael, **Historia Constitucional Argentina**, en especial, caps. III y XLV, Astrea, Bs. As., 1975. LINARES QUINTANA, S. V., **Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional**, t. 8, parág. 415, nros. 3553-3555.

turas, que fueron de vida esporádica y muchos se disolvieron en un ambiente de desprestigio ¹³. Si a estos antecedentes agregamos el de la filosofía política demoliberal que considera al poder legislativo como la más genuina expresión de la soberanía popular y a la ley como la objetivación inequívoca de la voluntad general, no es extraño que el poder judicial se haya constitucionalizado con cierta debilidad y dependencia en relación a los otros dos ¹⁴. Su más excelsa función política, el control de constitucionalidad, no deviene del texto formal, sino que se ha armado por la fuerza interpretativa de la doctrina y la jurisprudencia ¹⁵.

Como todo intento de distribución de funciones, el que practica nuestra constitución formal no es rígido ni absoluto.

El poder ejecutivo asume potestades legislativas no solamente en la remisión de proyectos al parlamento, sino también en la función de sanción de la ley, ya que ésta debe ser aprobada por ambos poderes (Arts. 68, 72 y 86 inc. 4).

Si bien el presidente tiene vedadas explícitamente las funciones judiciales (Art. 95), se le atribuye la competencia de indultar y conmutar penas, que sustancialmente implica ejercicio de actos judiciales (Art. 86 inc. 4). Ambos institutos encuentran fundamento en la necesidad de actuar el valor justicia, en una situación concreta previamente resuelta por un órgano jurisdiccional ¹⁶ y es precisamente por ello que esa actividad luce como judicial. No será de las que la constitución reserva a la judicatura, pero en cuanto el acto presidencial disminuye o deja sin efecto una pena, modifica una sentencia, cuya sanción no inviste calidad de cosa juzgada frente al presidente. Cuando se requiere de éste la puesta en ejercicio de esa potestad, se deduce una especie de recurso extraordinario ante una instancia superior a la que dictó la sentencia condenatoria. Funciones de análoga naturaleza cumple el

(13) GONZALEZ CALDERON, J. A., ob. cit., t. HI, cap. XXIV, págs. 269-271.

(14) Juan Jacobo ROUSSEAU sostiene que la ley emana de la voluntad general, dando movimiento y voluntad al cuerpo político, siendo superfluo preguntarse si puede ser injusta, ya que nadie lo es consigo mismo, o si se puede ser libre y estar sujeto a las leyes, puesto que son la expresión de nuestras voluntades ("El Contrato Social", libro II, Bs. As., 1983). Bielsa anota que la constitución norteamericana coloca en el más alto nivel a los jueces y que la concepción de la voluntad general propia de Rousseau lleva a configurar un gobierno que esencialmente reside en el parlamento, distinto al de aquélla, que ha establecido al poder judicial como árbitro final de la voluntad general (Ob. cit., 1ª parte, págs. 17-24).

(15) Sobre control jurisdiccional de constitucionalidad véase: BIDART CAMPOS, Germán, **Derecho Constitucional**, tomo I, cap. IV, Bs. As., 1964.

(16) Sentencias Corte Suprema de Justicia de la Nación, t. 165, p. 179 (caso Yrigoyen, Hipólito).

ejecutivo cuando decide controversias entre administración y administrados ¹⁷, lo que puede ser revisado judicialmente, a la inversa de lo que ocurre en el indulto o conmutación de penas, donde el acto jurisdiccional es pasible de examen presidencial. De lo que se infiere que el Art. 95 de la constitución niega al ejecutivo las facultades reservadas a los órganos que integran el Poder Judicial, pero no las judiciales que se le confieren expresamente.

El juicio político, regulado por los Arts. 45, 51 y 52, contiene imputación de poderes judiciales al Congreso, no solamente por el procedimiento que se instituye, sino también porque el efecto de la decisión condenatoria del Senado puede implicar, además de la remoción del culpable, la pena accesoria de inhabilitación perpetua para el ejercicio de funciones públicas.

Los tres órganos de gobierno tienen, dentro de sus respectivas competencias, habilitación constitucional para dictar reglamentos, nombrar y renovar agentes y formalizar contratos en ejercicio de funciones administrativas, por lo que éstas no están reservadas con exclusividad al ejecutivo.

Estos ejemplos y otros más, llevan a la conclusión que la separación formal de atribuciones que opera la constitución es relativa, pues todos los poderes ejercitan todas las funciones, sin perjuicio de una imputación preferente de actividades legisferantes al Congreso, administrativas al Presidente y jurisdiccionales al Poder Judicial.

El equilibrio de poderes que organiza nuestra ley fundamental no es tampoco proporcional ni equitativo, porque en el reparto "formal" de potestades se conceden al parlamento las más significativas, quedando el ejecutivo en verdadera situación de dependencia. Esta desarmonía en beneficio del legislativo es secuela de las ideas demoliberales que condicionaron el accionar de los constituyentes. Veamos esto en la inmanencia de la constitución formal.

Lo que en un sistema jurídico de descentralización de poderes pone en evidencia cuál de ellos ostenta preponderancia, son las situaciones de conflicto. En cualquier ámbito del conocimiento humano una fuerza es superior a otra cuando en la controversia normal puede imponerse. En el ordenamiento constitucional del Estado, las circunstancias de desacuerdo entre los órganos de poder muestran donde ubica institucionalizada la supremacía política.

La atribución más trascendente que puede conferirse a un órgano instituido es la posibilidad de poner en movimiento el procedimiento

(17) Véase: MARIENHOFF, Miguel S., **Tratado de Derecho Administrativo**, tomo I, cap. IV, Bs. As., 1964.

de la reforma de la constitución, esto es, el ejercicio de una especial competencia pre-constituyente o de un acto de la más alta jerarquía política. Y ello está conferido al Congreso como habilitación que excede las facultades legislativas enumeradas en el Art. 67, por lo que en caso de que el Poder Ejecutivo discrepara con la necesidad de la reforma, no podría ejercer el derecho de veto que le reserva el Art. 72.

Cuando en el procedimiento de sanción de las leyes se genera una desinteligencia entre el Presidente y el Congreso, éste es el que tiene la posibilidad del triunfo mediante la concurrencia de los dos tercios de los votos de cada Cámara (Art. 72). Podrá decirse que si éstas difieren en su criterio el proyecto observado no podrá tratarse en las sesiones del año, pero eso es una situación interna del parlamento, que no implica que en la relación inter-órganos sea el Congreso el que con la mayoría requerida pueda imponerse al Presidente.

La constitución establece el gobierno de la ley (Arts. 14 y 19) y su producción es de resorte natural del Congreso. Los otros dos poderes carecen de facultad para modificarla, el ejecutivo por imperio del Art. 86 inc. 2) y el judicial porque su contralor de constitucionalidad tiene efectos suspensivos y no derogatorios o abrogatorios de la norma legal impugnada. El mismo criterio se sigue en el derecho público provincial, al punto que para salvar el principio formal de que la ley únicamente puede ser derogada por otra ley, algunas constituciones prevén que cuando una norma legal es reputada inconstitucional un determinado número de veces por el superior tribunal de justicia, la misma pierde "vigencia", utilizándose este concepto para dejar a salvo el "a priori" de referencia¹⁸.

En materia de responsabilidad política el Congreso puede hacer efectiva la de los órganos individuos que ocupan los poderes ejecutivo y judicial, pero no a la inversa (Arts. 45, 51 y 52), sin olvidar que los legisladores únicamente son responsables ante sus pares (Arts. 58 y 62) y que gozan de inmunidades no previstas para el presidente ni para los jueces (Arts. 61 y 62). Estos privilegios parlamentarios revisten magnitud tal que para los legisladores no existe el Código Penal si incurrían en delitos con motivo de los discursos u opiniones que pronuncien durante sus mandatos.

En las situaciones de emergencia que contempla la constitución, corresponde al Congreso autorizar al Presidente para declarar la guerra, pudiendo dejar sin efecto el estado de sitio que éste hubiera establecido en su receso, relación que no puede darse a la inversa (Art. 67, incs. 21 y 26).

(18) Constituciones de Chubut (art. 180) y Río Negro (art. 138).

Cuando la duda o disputa se centra sobre a qué órgano corresponde alguna competencia atribuida por la constitución al gobierno nacional, la cuestión se resuelve en favor del Congreso (Arts. 67, inc. 28 en relación con los Arts. 2, 6, 25, 27, 109 y 110). El propio Art. 29, de innegable raigambre histórica, evidencia al parlamento pensado como detentador originario de todo el poder político, porque solamente desde ahí pueden transferirse facultades extraordinarias o la suma del poder al ejecutivo.

También a título ejemplificativo de lo que venimos sosteniendo, obsérvese que en la vinculación del gabinete con el parlamento, éste tiene la ventaja de obligar a los ministros a concurrir a las cámaras a dar explicaciones e informes y a presentarle, como órgano fiscalizador, una memoria anual del desenvolvimiento de sus carteras (Arts. 63 y 90).

Aparte de todas estas situaciones que hemos denominado conflictivas, la constitución confía al legislativo los resortes de todo el sistema financiero nacional, dentro de cuyas previsiones el Congreso fija el presupuesto anual de gastos y recursos, sin que exista mención expresa de que el poder ejecutivo pueda remitir el correspondiente proyecto (Arts. 4, 9, 17 párrafo 3, 67 incs. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8).

No obsta a la apuntada supremacía del Congreso, las jefaturas concedidas al poder ejecutivo (Art. 86 incs. 1, 3 y 15).

En efecto, la de Jefe Supremo de la Nación no implica ninguna competencia específica, porque las que constitucionalmente posee son consecuencia de la jefatura de gobierno (II parte, título I, Sección II, cap. III). Si bien la condición de cabeza de la administración le otorga peso político, se deja en el Congreso la posibilidad de restar eficacia a ese despliegue de poder, porque corresponde a ese cuerpo crear y suprimir empleos y establecer su forma de designación, como asimismo determinarle al ejecutivo por medio del presupuesto el campo de acción en que deberá moverse. La jefatura de la Capital dará o no relevancia y poder al Presidente, según cuál sea la ciudad que por ley del Congreso, y de la o las legislaturas provinciales que correspondan, se declare el asiento de las autoridades de la Nación.

Aparentemente en la constitución escrita la jefatura de las fuerzas armadas brilla como poder decisivo del presidente, frente a los demás órganos de gobierno. Sin embargo, dicho poder se encuentra absolutamente relativizado al concomitante del Congreso de fijar la fuerza de línea o permanente, en tiempos de paz y de guerra, proveyéndola de sus normas orgánicas. Los tradicionalmente llamados poderes de guerra del presidente, son arbitrados precisamente para la guerra, porque la unidad de jefatura de las fuerzas militares es condición indispensable, para el éxito de la empresa bélica. Pero esa jefatura militar, en el desenvolvimiento de la vida del estado, está subordinada

da al número y organización que para las fuerzas determine el parlamento, que puede disponer hasta la disolución de los efectivos con que cuenta el titular del ejecutivo. Además, el nombramiento de los oficiales superiores, salvo el supuesto de estar en el "campo de batalla", debe ser autorizado por el Senado (Arts. 86 inc. 16). Es tal el deseo de sustraer del ejecutivo el poder militar, que siguiendo las recordadas sugerencias de Montesquieu, se reserva a la Cámara de Diputados la iniciativa en materia de reclutamiento de tropas, con lo que aquél órgano podría llegar a ejercer una jefatura nominal, en el caso de que la cámara baja no dispusiera el pertinente reclutamiento ¹⁹.

Estas jefaturas presidenciales, que al sancionarse la constitución implicaban un muy relativo poder político, a consecuencia del cambio socio económico a que luego nos referiremos, adquieren singular trascendencia.

En cuanto al poder judicial, la constitución lo subordina al ejecutivo y al legislativo para la designación de sus integrantes y en lo que hace a los recursos económicos que necesita para su funcionamiento. Además, como hemos dicho, no le concede formalmente el contralor de constitucionalidad.

Concluimos en que nuestra constitución, en su texto escrito, coloca en el órgano legislativo el mayor peso del poder político, lo que por otra parte no es extraño a las constituciones modernas, que influidas por el liberalismo democrático, asignan a la actividad parlamentaria la virtud de racionalizar la vida política, la que luego deberá transcurrir obedientemente por los cauces legales prefijados.

V

La realidad, siempre más poderosa que las planificaciones de la razón, pronto invirtió el sistema político formal y colocó en el vértice del mismo a los órganos ejecutivos. En el marco de los códigos constitucionales y aun a pesar de ellos, se vigorizan las funciones de ejecución, de gobierno y administración que detentan los poderes ejecutivos, con detrimento de las legislativas y judiciales. Este proceso no es exclusivo

(19) Montesquieu aconseja que si ha de haber "un ejército permanente... tenga el poder legislativo la facultad legal de disolverlo cuando lo crea necesario (ob. cit., libro XI, cap. VI, p. 103).

de las denominadas naciones en desarrollo, sino que se manifiesta en las comunidades políticas más avanzadas, ya sea por mutaciones de sus constituciones escritas o al margen de las mismas, por imperio de un poder constituyente material, que resulta de tradiciones y prácticas políticas y de normaciones escritas de contenido constitucional.

En Francia desde 1958 se opera una transformación constitucional alrededor de la idea de restaurar el imperio del poder ejecutivo, mediante el fortalecimiento de la institución presidencial, que según Hauriou se convierte en "la clave de bóveda" del nuevo sistema político²⁰. En Inglaterra, cuna del parlamentarismo, el poder se concentra en el Primer Ministro, que domina al gabinete y al parlamento por el manejo de la mayoría parlamentaria de la que es líder, experiencia que lleva a Xifra Heras a expresar que en los últimos años se ha producido un desplazamiento de los poderes del parlamento al Gobierno, de tal forma que éste se ha convertido en el rector de la política inglesa²¹. En el constitucionalismo norteamericano, paralelamente al debilitamiento del Congreso, se ha acrecentado el órgano presidencial, cuyo titular muestra un liderazgo de tal magnitud que trasciende las fronteras nacionales y al que García Pelayo interpreta como un caudillaje democrático²².

Entre los motivos determinantes de la expansión del poder ejecutivo, mencionamos la complejización de la sociedad por la incorporación de nuevos sectores activos que reclaman mayor participación en el goce de los bienes culturales y materiales, a lo que el estado responde mediante servicios, proteccionismo, ayuda y fomento, siempre a través de dicho poder, que reviste la necesaria unidad, dinamismo, continuidad y recursos técnicos para afrontar con éxito las nuevas circunstancias. Ese intervencionismo hace visualizar al ejecutivo como el verdadero órgano de poder, porque la función legislativa y judicial no acompañan la celeridad de la dinámica social. A ello se agrega la crisis de los parlamentos y de los partidos políticos, desprestigiados por su proclividad a la lucha facciosa con olvido de los intereses nacionales.

La cada día mayor interdependencia de los estados ha valorizado el área de la política exterior y consiguientemente desarrollado el prestigio, la presencia y el poder del titular del ejecutivo, que es el conductor inmediato de las relaciones internacionales. Además, la segu-

(20) HAURIU, André, **Derecho Constitucional e Instituciones Políticas**, parte II, título II, cap. IV, sec. III, págs. 532 y sgtes., Barcelona, 1971.

(21) XIFRA HERAS, Jorge, **Curso de Derecho Constitucional**, parte I, tema XIX, págs. 205-207, Barcelona, 1957.

(22) GARCÍA PELAYO, Manuel, **Derecho Constitucional Comparado**, parte II, cap. IX, págs. 382-396, Madrid, 1964.

ridad de las naciones, amenazadas interna y externamente por modernos sistemas de penetración, sustitutivos de las guerras convencionales, ha revertido en un replanteo de estrategias y tácticas y en el fortalecimiento de las fuerzas armadas que se convierten en factor real de poder que se mueve en la órbita de los órganos ejecutivos, a los que vigorizan.

La planificación y conducción económica a cargo de entes administrativos centralizados y descentralizados, el crecimiento de una poderosa burocracia y los continuos estados de emergencia, son también factores coadyuvantes del proceso que venimos caracterizando.

En la Argentina, a todas esas causas hay que agregar la carga de los precedentes históricos y los hábitos políticos. Desde 1810 estamos acostumbrados a personificar al gobierno en los poderes ejecutivos, cualesquiera hayan sido sus denominaciones y sus caracteres. Tanto en los llamados gobiernos constitucionales como en los de facto, la conciencia pública argentina ubica el epicentro del poder en esos órganos. La institución presidencial ha sido siempre liderada (Urquiza, Mitre, Roca, Pellegrini, Perón, Frondizi, Onganía, etc.) e invariablemente ha eclipsado en la consideración popular a legisladores y judicaturas.

Por cierto que esto último no nos complace, en la medida que estimamos necesario que por sobre los carismas se valore a la presidencia como institución representativa de la permanencia del estado y de la continuidad gubernativa. Lo mismo decimos del poder judicial, al que queremos cada día más respetado y fortalecido como órgano de control político y de resguardo de los derechos personales.

La constitución material de la República se asienta sobre la preeminencia del poder ejecutivo, el que se proyecta en la vida nacional cada día más fortalecido y menos controlado. Y esto último, la carencia de un freno real y efectivo que contenga sus posibles desbordes, nos preocupa y motiva a que en estas líneas tratemos de sugerir una manera de hacer posible su razonable contención.

VI

Nuestros constituyentes, siguiendo las enseñanzas del constitucionalismo clásico, configuraron un parlamento compuesto por una cámara popular que teóricamente debía receptar los intereses de la burguesía y por un senado destinado a cobijar la representación de las provincias y la de un patriciado criollo. Supuestamente establecieron un equilibrio de poderes fundados en la contraposición de los intere-

ses de las clases populares con los de la aristocracia, los que a su vez constituirían el contrapeso del ejecutivo.

Las distintas condiciones que la constitución impone para formar parte de las cámaras legislativas, evidencian la búsqueda de una diferente composición política, social y cultural para las mismas (arts. 40 y 47). Se organiza un Senado co-ejecutivo (arts. 86 incs. 5, 8, 10, 16, 19 y 22), representativo de la continuidad política de la Nación, con función moderadora en el equilibrio de los poderes, a cuyo efecto se atribuye a sus miembros el más prolongado período electivo (art. 48), reducido luego por la reforma de 1972. Los requisitos de elegibilidad o de ingreso al parlamento, según el caso, que se establecen para los senadores, son más rigurosos que para los diputados. La renta anual de dos mil pesos fuertes o entrada equivalente exigida a los primeros, tuvo el propósito de seleccionar candidatos con arraigo y jerarquía política y cultural, siguiéndose los precedentes nacionales en la materia. La constitución de 1819 exigía para ser senador la posesión de un fondo de ocho mil pesos, renta equivalente o profesión que habilitara para ser ventajoso a la sociedad (art. 11) y la de 1826 un capital de diez mil pesos, renta equivalente o profesión científica capaz de producirla (art. 24). El art. 57 del proyecto de Alberdi imponía la misma renta o entrada que la establecida posteriormente en la constitución.

En el Congreso de 1853, según acta de la sesión del 23 de abril del mismo año, el diputado Llerena sostuvo que "el Senado debía ser el templo de la gloria" y que allí debían ocupar un lugar "los que hubieren merecido bien de la Patria por sus anteriores servicios". En la misma sesión, al referirse al requisito de la renta anual o entrada equivalente para ser elegido senador, Gorostiaga explicó que "en el sistema representativo el Senado era un cuerpo moderador de las exigencias ardorosas del pueblo que estaban representadas en la Cámara de Diputados" y que cuando un hombre fuera "patriota, virtuoso e ilustrado" el mismo senado se abstendría de levantar un sumario para indagar sobre las condiciones de su admisibilidad²³.

El sistema funcional de equilibrio y coordinación pensado en la forma descrita y después positivizado en la constitución, no dio el resultado esperado, porque la realidad nacional no le proporcionó el sustento material indispensable para su vigencia.

La movilidad social propia de una nación joven de tradición democrática, impidió la estratificación o estamentización de la sociedad.

(23) Conf.: **Asambleas Constituyentes Argentinas**, Instituto de Investigaciones Históricas de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, seleccionadas, coordinadas y anotadas por Emilio Ravignani, tomo cuarto, págs. 522-528, Bs. As., 1937.

No existió una burguesía revolucionaria que como clase ocupase los escaños de la cámara baja, ni pervivió la aristocracia vernácula para constituir el senado conservador. Hubo luego oligarquía y populismo, expresiones que por no responder a la tipología social en que debía asentar la constitución formal y por alternarse cíclicamente en el poder con recíproca exclusión, no sirvieron al equilibrio político. Una y otra cámara, indistintamente, recibieron legisladores de importantes o escaso poder económico; provenientes de tradicionales familias o de hogares de inmigrantes; algunos con vastísima cultura y otros de mínima instrucción. La historia parlamentaria del país registra diputados conservadores y senadores revolucionarios. En fin, los caracteres sociales argentinos diluyeron los esquemas formales, sin que, en general, ningún equilibrio y control se realizara dentro de la complejidad del órgano legislativo, ni entre éste y el ejecutivo²⁴.

A la situación social descrita, se agrega en detrimento de la limitación funcional del poder, la existencia y expansión de los partidos, que masifican y monopolizan la representación política. Los detentadores del poder, cualquiera sea el órgano en que se sitúen, son mandatarios del partido al que pertenecen. Toda otra autoridad derivada de situaciones y fuerzas sociales, económicas, regionales, profesionales o culturales, cede ante el interés electoral, la ideología y el programa partidario.

Así, a través del partido, deviene el control presidencial sobre los demás poderes institucionalizados. Por medio de la mayoría oficialista domina al Congreso y también por la instrumentación partidaria discierne las más significativas magistraturas judiciales conforme al sistema constitucional de designación.

El predominio político del titular del ejecutivo por medio del partido, lo destaca Bertrand de Jouvenel en estos conceptos: "El Parlamento no es ya una Asamblea soberana donde una élite de hombres independientes comparan unas opiniones libres, llegando a una decisión razonable. Ya no es más que una cámara de compensación, en donde los partidos comparan entre sí sus paquetes de votos. . . cuando mayor es el control de la máquina sobre los votos, tanto más se reduce el diputado a una pieza de engranaje, y tanto más tiende el jefe del partido a ejercer el mando sin coparticipación"²⁵.

(24) Sobre extracción social, profesión y criterios de reclutamientos de los dirigentes políticos argentinos entre 1936 y 1961, consultar José Luis de Imaz, **Los que mandan**, en especial, cap. X. El autor en el último capítulo manifiesta que a "causa de los grandes cambios estructurales, comienzo de la asimilación de los inmigrantes, ensanchamiento de los sectores medios, diversificación del aparato económico, los grupos dirigentes han surgido de diferentes medios". (Bs. As. 1965).

(25) ob. cit., libro V, cap. XIV, págs. 315-317.

La reciente historia de Alemania demuestra cómo fracasaron los frenos jurídicos de su constitución, para impedir la concentración del poder en el ejecutivo. Adolfo Hitler, por medio del partido Nacional-socialista, sin modificar la constitución y dentro de su legalidad formal, dominó el parlamento y luego todos los órganos estatales, reuniendo como jefe de gobierno y del partido mayoritario, sin contralor posible, la totalidad del poder político.

Es verdad que ello no fue la única causa de su ascensión al poder, pero sí el ejemplo de cómo el partido político neutraliza la separación de poderes y traslada toda la autoridad a su jefe ²⁶.

Bidart Campos advierte el problema y enseña que hay que tener presente la condición individual humana que revisten los órganos de gobierno, porque cuando en la práctica "hay coincidencias de voluntades individuales entre los titulares del poder; por ejemplo, cuando la presión del partido político gobernante aglutina las decisiones del poder ejecutivo y del legislativo, y a veces, hasta el judicial; en esos casos, no obstante mantenerse normativamente la distribución funcional separada, hay abusos y tiranía" ²⁷.

La posibilidad de obtener el dominio político sin trabas a través del partido, ha sido ponderada desde el campo comunista. Nikita S. Krushev proclamaba en 1956 que la violencia y la guerra civil no constituyen el único camino para imponer la revolución bolchevique, sino que existe la posibilidad de usar para tal fin "la vía parlamentaria", siendo factible obtener en el parlamento "una mayoría considerable", lo que en algunos países capitalistas "crearía los presupuestos necesarios para llevar a cabo transformaciones sociales básicas" ²⁸.

Lo expuesto no implica rechazar la función de los partidos dentro del régimen constitucional, ni menos abogar por su desaparición. Por el contrario, creemos que constituyen fuerzas que legítima y proporcionalmente deben subsumirse en el ordenamiento institucional. Sin perjuicio de ello, lo que pretendemos significar es que no puede resumirse la vida y la representación políticas en el partido, porque se lesiona la efectiva división de poderes, ya que éstos se trasladan tácticamente a la cima del gobierno partidario donde se unifican y absolutizan bajo un solo mando.

La situación descripta, en nuestro país se consolida en beneficio

(26) Véase: MOSS, Robert. **El colapso de la democracia**, cap. 7, Bs. As. 1977.

(27) Véase de este autor: **Derecho Constitucional**, tomo I, cap. X, pág. 704, Bs. As. 1964 y **Derecho Constitucional del Poder**, tomo I, cap. VII, parag. 248-9, Bs. As. 1967.

(28) Citado por Arnold BRECHT en **Teoría Política**, parte cuarta, cap. XIX, págs. 462-463, Barcelona, 1963.

de la unificación incontrolada del poder, cuando la legislación reconoce enfáticamente que el partido es el único medio de expresión de la soberanía popular y se afirma que las bancas legislativas son de su exclusiva pertenencia²⁹.

Se parte de los supuestos equivocados de que el pueblo o la nación son representables en su totalidad y de que la sociedad se muestra como un agregado horizontal de individuos con intereses iguales, a los que se unifica en la categoría abstracta de "ciudadano".

Sin embargo el pueblo o la nación carecen de la unidad necesaria para que puedan ser representados por un partido político o por sus candidatos. La comunidad es una pluralidad que carece de personalidad o singularidad jurídica, por lo que no admite ser representada. Además su cambiante dinámica y las imprevisibles situaciones coyunturales obstan a la existencia de una relación imperativa entre ella y sus pretendidos mandatarios³⁰. En consecuencia, el partido político no expresa en su totalidad la voluntad política de la comunidad, ni sus candidatos una vez elegidos pueden arrogarse la representación de la nación entera o en globo como quería Alberdi³¹. El partido sólo es manifestación de su programa y de su ideología y únicamente representa a sus componentes y esta es la dimensión con que debe considerárselo en la formulación de la voluntad política nacional.

Por otra parte, la actual sociedad argentina no constituye una realidad indiferenciada, sino que presenta un complejo de organizaciones que median entre el hombre y el estado, en las que aquél se encuentra inmerso y por las que satisface los requerimientos de su desarrollo espiritual y material. Esos entes intermedios expresan ha-

(29) La Ley Orgánica de los Partidos Políticos N° 19.102 del 30 de junio de 1971, dispuso en el art. 3 que los partidos son instrumentos necesarios para la formulación y realización de la política nacional y les incumben, en forma exclusiva, la nominación de candidatos para cargos públicos electivos, aún de personas no afiliadas.

(30) Véase BIDART CAMPOS, Germán, **El mito del pueblo como sujeto de gobierno, de soberanía y de representación**. Allí se demuestra la imposibilidad de que el pueblo pueda ser representado y se conceptúa a la democracia como una forma de estado, orientada al bien común, respetuosa de los derechos de las personas y de los de las instituciones y realizadora de la libre y pacífica convivencia de todos, dentro de un ordenamiento de derecho divino y de derecho natural. (Bs. As. 1960).

(31) El art. 61 de su proyecto de constitución acoge una evidente ficción jurídica al disponer que la Cámara de Diputados "representa la Nación en globo" y que cada diputado, no obstante ser elegido por el pueblo de la Provincia, "representa a la Nación, no al pueblo que lo elige". Para nuestra constitución, aunque los diputados son elegidos por el pueblo de las provincias y de la Capital (art. 37), son representantes de la Nación, (art. 36), siguiéndose de tal modo el precedente alberdiano.

cia afuera intereses concretos, que se entrecruzan en innumerables situaciones de convergencia y divergencia en busca de una composición estable. Vemos así que a partir de la interacción de las potencias que despliegan la Iglesia, las Fuerzas Armadas, las asociaciones de empleadores y de empleados, los colegios profesionales, las universidades y también los partidos políticos, etc., se ha construido un nuevo equilibrio socio político que supera al previsto en la constitución formal.

Todo ello ha desdibujado la imagen del ciudadano que únicamente intervenía en la cosa pública cuando ejercitaba el sufragio activo o pasivo, para perfilar en su lugar al hombre real, que por vía de las organizaciones mencionadas, desea participar continuadamente en la formación de su destino político.

Esos cuerpos intermedios, verdaderos factores reales de poder, evidencian nuestro actual modo de ser comunitario. No lo decimos a mérito de un exclusivo registro sociológico, al que podría imputársele la falencia de sobredimensionar una particular coyuntura sociopolítica, en detrimento de nuestra real constitución histórica y cultural. Por el contrario, les asignamos relevancia por ser realidades sociales legitimadas por la historia. Iglesia, Fuerzas Armadas, universidades, asociaciones empresarias y de empleados, etc., acompañan nuestro largo y continuado proceso de formación nacional; presencia que recoge el texto de la propia constitución ³².

Dardo Pérez Guilhou, analiza las instituciones que con carácter público han participado y controlado el poder a través de la historia nacional, señalando como tales a las provincias, los grupos intermedios, los partidos políticos y las fuerzas armadas. Recuerda, entre otros antecedentes, la perfilación y presencia política de los grupos socio-económicos desde el comienzo de nuestra vida institucional, poniendo de relieve que en la Junta del 24 de mayo de 1810 Cisneros respondía a la alta burocracia, Castelli era vocero de los intelectuales, Saavedra representaba al grupo militar, Solá al clero e Inchaurregui al comercio. Y en la Junta del 25 de mayo, ubica a Saavedra y Azcuénaga como militares de elevado rango en la sociedad porteña, a Castelli, Belgrano, Paso y Moreno como integrantes del sector medio de los intelectuales, representante del clero a Alberdi y del comercio a Larrea y Matheu. Dice en síntesis "que la presencia de los grupos sociales, económicos y culturales con el afán de incidir en el poder y representar mejor la sociedad, no sólo responde al orden natural social, sino que también está incorporada a nuestra constitución histórica", la que "manda im-

(32) Referencias directas e indirectas a la Iglesia Católica: arts. 2, 67 incs. 12 y 19; 76, 80, 86 incs. 8, 9 y 14. A las Fuerzas Armadas: arts. 21, 67 incs. 23, 24 y 25; 86 incs. 15, 16 y 17. A los gremios: art. 14 (2ª parte). A las universidades: art. 67, inc. 16.

perativamente, aceptar como partícipes y contralores del poder a: los grupos económico-sociales-culturales; a los partidos políticos y a las fuerzas armadas"³³.

El problema político argentino tiene raíces sociológicas, expresa Carlos Ibarguren, ya que la democracia sólo podrá realizarse, cuando las fuerzas sociales organizadas participen del gobierno y mantengan el equilibrio social. Únicamente así, agrega, el estado será vigoroso y eficiente, porque estará integrado y será expresión de los grupos orgánicos sociales y no solo de los puramente políticos. Afirma que la verdadera democracia orgánica es la social, o sea, la que tiene posibilidad de expresar los diferentes intereses y factores colectivos, porque el pueblo estructurado como nación no está compuesto exclusivamente por individuos diferenciados por sus opiniones en grupos ideológicos denominados partidos políticos, sino también por organismos representativos de fuerzas e intereses³⁴.

Los grupos intermedios constituyen parte inseparable y viva de la realidad histórico-social argentina, lo que impone su reconocimiento e inserción en el ordenamiento constitucional del país, en vista de un estado políticamente equilibrado y consolidado por todas las expresiones de nuestro ser nacional.

Esos grupos son políticamente representables porque tienen o pueden tener personalidad jurídica, intereses que los particularizan y órganos de gobierno que los expresan.

Tales caracteres los hacen socialmente individualizables, lo que a su vez genera para los grupos y para sus representantes una responsabilidad política concreta y mensurable por las decisiones en que participan, sin que ella pueda eludirse o diluirse como cuando se invoca, para respaldar los actos de gobierno, la ficta e imprecisa representación global del pueblo o de la nación.

Insistimos que esta representación grupal, no excluye la de los partidos políticos, que también constituyen entes intermedios formativos de nuestra constitución histórico-social, a través de los que la comunidad interviene sectorialmente en las decisiones políticas del estado.

(33) **El régimen constitucional argentino**, cap. **Poder constituyente y constitución histórica argentina**, ed. Idearium, Pac. Cienc. Jur. y Soc. Univ. de Mendoza, 1977.

(34) **La reforma constitucional**, cp. III, ed. Abeledo, Bs. As. 1948.

VII

La constitución, como dijimos, organiza un esquema de poder sobre una base social e histórica que ya no existe y ahí debe encontrarse una de las causas esenciales del enervamiento de su potencialidad como organizadora de la convivencia argentina y de la inestabilidad de la república. La constitución está vaciada de poder real, el que fácticamente titularizan y ejercen las corporaciones sociales, que como ejemplo, hemos indicado.

La recomposición o actualización del ordenamiento constitucional y la eficacia de su equilibrio orgánico funcional, exige la recepción en el mismo de los factores sociales de poder en un órgano de gobierno, con concreta imputación de poder político.

Tal inclusión puede instrumentarse, sin alteración del régimen republicano, en uno de los órganos de gobierno constitucionalmente previsto o en otro que se instituya al efecto.

En el primer supuesto, es sin duda el Congreso de la Nación, el que por su colegialidad y complejidad permite con mayor idoneidad receptar el pluralismo de la representación funcional, y dentro del mismo, el Senado se muestra adecuado para tal propósito, por ser ya depositario de la representación político territorial de las provincias, por su carácter de órgano co-ejecutivo y por la tradición nacional en la materia, a la que en particular nos referimos más adelante.

De tal modo la Cámara de Diputados quedaría reservada para la representación de los partidos políticos y en el Senado se ubicaría la de las provincias, Capital Federal y cuerpos intermedios. Esta composición parlamentaria será equilibrada si el número de los integrantes de cada cámara es equivalente, de manera que ninguna de ellas tenga absoluta primacía cuantitativa sobre la otra.

Así constituido el órgano legislativo se muestra posible una relación funcional más equilibrada, porque el poder social de los cuerpos intermedios se transforma en energía política controladora del ejecutivo y del judicial y éste, a su vez, se libera de la presión presidencial que se materializa por intermedio del partido político. Por supuesto, que a ello debe acompañar un ejecutivo unipersonal, fuerte y controlado, una judicatura plena de garantías que aseguren su independencia,

dentro de un régimen republicano y de un estado gestor del bien común y conciente de su función subsidiaria³⁵.

No se nos escapa que toda propuesta de representación orgánica o funcional revierte siempre en el temor de la posible configuración de un sistema totalitario, porque de inmediato se la vincula con los regímenes de ese carácter aparecidos en Europa entre las dos guerras mundiales. Sin embargo la objeción carece de consistencia. Si bien algunos totalitarismos instrumentaron una representación orgánica, ésta de suyo no es antidemocrática, como que la recepta la actual constitución de Francia para organizar el Consejo Económico Social. En la Italia de Mussolini se utilizó ese tipo de mediación política, pero sobre la base de corporaciones verticales de asociación obligatoria, del unicato partidario y del liderazgo carismático e incontrolado del Duce, en medio de una ideología donde la existencia del hombre no tenía viabilidad sino para y dentro del estado. Y claro está que ese sistema no es el que queremos para nuestro país, ni al que se llegaría si paralelamente a la representación partidaria, la que también es orgánica porque los partidos son corporaciones³⁶, se incluyera la de las otras fuerzas sociales organizadas. La imputación que nos ocupa es análoga a la censura que se hiciera de las instituciones republicanas estadounidenses, a causa de la segregación racial que todavía impera en ese país o de los frecuentes asesinatos políticos que registra su historia. Tampoco el partido es por naturaleza una organización opresiva de las libertades, pero, si como ocurre en la Rusia soviética, se lo pone al servicio unitario de una filosofía política y de un régimen negadores de la libertad, dignidad y trascendencia del hombre, indudablemente deviene en instrumento de dominación totalitaria. Es que cada institu-

(35) No pretendemos delinear un proyecto de reforma constitucional, sino poner sobre el tapete una cuestión clave para cuando ella se produzca, señalando en forma muy general su posible implementación. Creemos que la inserción constitucional de los factores reales de poder implicará de suyo replanteos institucionales, desde la adecuación de las estructuras políticas provinciales, hasta el sistema de elección presidencial y parlamentaria, pero no vemos obstáculos insalvables para revitalizar nuestro régimen constitucional de la manera que alentamos.

(36) El partido político es un ente de origen asociativo, con personalidad jurídica, regido por el derecho público, instituido con una finalidad pública, con patrimonio no estatal, aunque con posibilidad de constituirlo en parte con aportes del estado, con poder coactivo y disciplinario sobre sus componentes y con una actividad profesional diferenciada, todo lo cual lo tipifica como un ente público no estatal y entre éstos como corporación. Sobre entes públicos no estatales véase: MARIENHOFF, Miguel S., **Tratado de Derecho Administrativo**, tomo I, parags. 99, 100 y 163, Bs. As. 1970 GORDILLO, Agustín, **Tratado de Derecho Administrativo**, tomo I, cap. XI, parags. 24 y sgtes., Bs. As. 1974.

ción política adquiere distinto significado según la filosofía que la impregna y la concreta formación estatal en que se la ubica³⁷.

No creemos tampoco que la mediación grupal pueda fragmentar la idea y la finalidad de bien común que debe presidir a nuestra organización política. Esa intermediación lejos de parcializar la actividad estatal, la completa y enriquece con las realidades sociales que gravitan en la nación. Es falso, por otra parte, atribuir a los factores reales de poder argentinos una visión unilateral y sectorizada del interés nacional, ya que precisamente a ellos hemos tenido que recurrir, particularmente en los últimos años, como la extrema reserva de poder totalizador para salvar en los momentos más críticos a la comunidad nacional. La experiencia demuestra que los factores reales de poder, sin mengua de la defensa de sus criterios específicos, tienen una comprensión general de la problemática del país. Si se admite que la especificidad de los intereses partidarios puede alcanzar una dimensión comprensiva del bien común a través del poder integrador del estado, no se advierte por qué no puede ocurrir otro tanto con las otras expresiones organizadas de la sociedad argentina.

La composición senatorial que hemos explicitado en grandes trazos, reconoce el interesante precedente de la constitución de 1819, el que pocas veces se ha profundizado en su verdadera intención.

El art. XI establecía que "formarán el Senado un Senador por cada Provincia; tres Militares cuya graduación no baje de Coronel Mayor; el Obispo de la Diócesis donde resida el Gobierno; tres Eclesiásticos; un Senador por cada Universidad; y el Director del Estado concluido el tiempo de su gobierno".

Esa integración no se normativizó arbitraria o impensadamente, ni a causa de una hueca tendencia aristocratizante. Por el contrario, fue reflexionada sobre la realidad nacional, discutida y al fin proyectada, porque se quería un Senado que fuera representativo de los diferentes intereses sociales, de la continuidad del estado y a la vez pieza clave del sistema de control de poderes que el ensayo constitucional

(37) La doctrina de la Iglesia ha condenado enfáticamente al liberalismo, al marxismo y sus coberturas, al socialismo y a todo colectivismo o totalitarismo, en cambio propicia la formación de cuerpos intermedios y su activa participación en la vida pública. La Encíclica *Divini Redemptoris* de Pío XI (19-3-1937) enseña que "los medios para salvar al mundo actual de la triste ruina en que el liberalismo amoroso lo ha hundido, no consisten ni en la lucha de clases ni en el terror, mucho menos aún en el abuso autocrático del poder", debiendo restaurarse "la verdadera prosperidad según los principios de un sano corporativismo que respete la verdadera jerarquía social", mediante corporaciones unidas en el "principio del bien común", siendo la misión más genuina y principal del poder público y civil "promover eficazmente la armonía y coordinación de todas las fuerzas sociales".

arbitraba. Lo que explicitamos no es resultado de atribuir analógicamente a los constituyentes de 1819 actuales criterios jurídico-políticos, sino lo que surge indudable de las opiniones de los congresales, por lo que consideramos imprescindible transcribir textualmente las partes pertinentes de las actas, en las que quedó asentada la discusión y fundamentación sobre la composición del Senado.

En el acta de la sesión del 7 de agosto de 1818, con motivo de considerarse la posibilidad de establecer un poder legislativo uni o bicameral, se lee:

"La división del Cuerpo Legislativo asegura la permanencia de la Constitución, da un grado de respetabilidad a las leyes, y precave su inestabilidad; objetos todos de supremo interés público que no pueden consultarse de igual modo en el sistema de la unidad... Toda autoridad tiene una tendencia innata a extender sus prerrogativas, a ensanchar sus límites. En el sistema de la unidad se establecen dos fuerzas que tienen una dirección encontrada: la del Poder Ejecutivo que naturalmente se inclina a obrar sin trabas, y por consiguiente a desembarazarse de las que encuentra en el Poder Legislativo, o Cámara Nacional; y la de esta que también se inclina naturalmente a coartar o debilitar las prerrogativas del Poder Ejecutivo. Desde que una de esas fuerzas empieza a manifestar su acción en esta línea, no tarda en sentir la reacción de la otra que le resiste; a proporción que este choque se aumenta se divide el Pueblo; unas clases desean la victoria de su hacedor, otras las de sus hechuras... Al asomar sobre el estado este choque tan funesto ¿cuánto no desearían los buenos de la Nación la mediación de un Magistrado igualmente respetable a ambos partidos, que temiendo tanto la victoria del Poder Ejecutivo, porque en este caso sería esclavizado a una con el resto del pueblo, como la de la Cámara de Representantes, porque entonces perdería su superioridad, y espondría sus más caros intereses, se colocase en medio de ambos para impedir su choque, equilibrar sus fuerzas, y conservar el saludable imperio de la Constitución? Pues lo que se desearía tanto en el tiempo de la desgracia, es lo que se previene sabiamente en la división de las Cámaras, estableándose el Senado. Pero aun hay otras razones, que manifiestan también la prepotencia de la división del Cuerpo Legislativo para proteger la permanencia de la Constitución. Nadie puede desconocer la mayor facilidad que hay para que un partido consiga la mayoría de una sola Cámara que para que consiga la reunión y convenio de dos en orden a una alteración constitucional... habiendo dos Cámaras, al pasar la proposición de la una a la otra ya se sujeta a un examen a que presiden **distintas miras, distintas pasiones, distintos ojos, por la misma emulación y rivalidad en que constituyen a ambos cuerpos su diferente posición, y la diferencia de principios que ha influido en su elección. . .**".

En la sesión del miércoles 23 de septiembre del mismo año, al tratarse nuevamente el tema del Senado, se insistió en "concentrar" en ese cuerpo "un fondo inalterable de espíritu nacional, que impida la disolución del Estado haciendo frente a las fuerzas centrífugas del espíritu del Pueblo y de la Provincia", al que le correspondía mantener "la estabilidad del orden y de la Constitución".³⁸

Esta extensa pero obligada transcripción, pone de manifiesto un valioso antecedente constitucional, que ya a principios del siglo pasado, tuvo el mérito de acoger en el seno del orden jurídico que se pretendía instaurar, a las fuerzas sociales del momento, en vista de un positivo equilibrio político.³⁹

Decíamos que otra alternativa para institucionalizar las organizaciones intermedias como medio de reconstituir el equilibrio de poderes, era su inserción en un órgano distinto del clásico tercero de las constituciones modernas.

Sobre esta posibilidad los antecedentes foráneos y nacionales son significativos. A nivel constitucional se ha receptado en consejos económico-sociales a las organizaciones empresarias y de trabajadores, como en Francia, Italia y Holanda. En otros países como Bélgica y Luxemburgo esos entes son de creación legislativa. En la Argentina se encuentran proyectos legislativos, de universidades y de diferentes instituciones y personalidades, dirigidos a la creación de consejos y comisiones, constituidos sobre la base de representantes de organizaciones de empleados y empleadores y a veces también de universidades y academias, como medio de participación de los diferentes cuerpos económicos, sociales y culturales en las decisiones generales o sectoriales del poder público. En el año 1972 la ley 19569 creó un Consejo Nacional Económico Social como "una alta expresión institucionalizada de los intereses económicos sociales", según reza el mensaje que fundamentaba el proyecto, que nunca llegó a funcionar, qui-

(38) Conf. Asambleas Constituyentes Argentinas, ob. cit., tomo I, págs. 369-370 y 381-382.

(39) José Manuel ESTRADA propicia que los cuerpos legislativos congreguen a los "hombres más eminentes del comercio, de la industria, de las artes, de la ciencia, de la Iglesia, sin excluir por eso a los que representan los intereses puramente políticos", a efectos de que la sociedad tenga "una verdadera representación". (Curso de Derecho Constitucional, t. II, págs. 118-199, Bs. As. 1927). Carlos IBARGUREN en el art. 66 de su proyecto de constitución, da cabida en el Senado, además de los representantes de las provincias, a treinta miembros distribuidos del siguiente modo: doce representantes de las fuerzas organizadas del trabajo nacional; doce por las organizaciones agropecuarias, industriales y comerciales y seis por las Academias y Universidades nacionales. Se prevé en el proyecto que la representación grupal será reglamentada por la ley (ob. cit. págs. 114-115),

zás porque el momento político de su establecimiento no era el más propicio para una innovación de tanta trascendencia ⁴⁰.

Los mencionados consejos, como su nombre lo indica, no invisten poderes de decisión sobre las materias de su competencia, ya que en general están constreñidos a tareas de asesoramiento para la actividad legislativa, sobre cuestiones económico-sociales o financieras. Su composición, por otra parte, está reservada por lo común, a los representantes de entidades que agrupan a empleados y empleadores, quedando al margen otras fuerzas sociales de real trascendencia y de sólida organización. En definitiva, implican un modo de participación de las fuerzas económicas y sociales, lo que de suyo es encomiable, en cuanto surge una nueva forma de mediación política complementaria de la exclusivamente partidaria. No obstante, sería deseable que se ampliaran sus bases de integración y sus competencias, para establecerlos como órganos de participación de todos los cuerpos intermedios, con efectivo poder de resolución en las materias de su incumbencia, compartido con los otros órganos de gobierno. Así instrumentados, los consejos económico-sociales enriquecerían considerablemente la intermediación política, a la vez que aportarían una nueva fuerza balanceadora a la técnica del equilibrio de poderes.

Cualquiera sea el sistema, lo cierto es que en nuestra actual comunidad, no puede negarse con argumentos serios en una futura reforma constitucional, la inclusión de las fuerzas sociales organizadas en el esquema de poder que se institucionalice.

Si experimentamos y queremos la vigencia de una comunidad pluralista en todas sus expresiones, no es razonable que cuando se trata de instrumentar la participación política, se la singularice en la mediación partidaria o cuantitativa. Tampoco puede unilateralizarse la compleja actividad social del hombre argentino en la sola función política del sufragio, ni circunscribir su vida pública a las pocas horas de la jornada electoral. La intervención de las agrupaciones sociales de significativa relevancia en el área de gobierno, será un aporte a la estabilidad política, al equilibrio funcional del estado y a la necesaria contención del poder como garantía de las libertades y de la seguridad personal.

Lo expuesto no implica rechazar las fórmulas, que desde otros campos de observación, se han dado para restañar las deficiencias del funcionamiento de los poderes. Las propuestas tendientes a hacer más fluida, dinámica y eficiente la colaboración y controles interorgánicos,

(40) Sobre fundamentos, antecedentes y organización de consejos económicos sociales en el derecho argentino y extranjero, véase: HERRERA, Enrique, **Los consejos económicos sociales**, Bs. As. 1972,

como los plazos perentorios para la sanción de las leyes, la tecnificación del parlamento, la regulación de los bloques partidarios, la jerarquización del trabajo de las comisiones internas de las cámaras, su autoconvocatoria, la modificación del procedimiento para efectivizar la responsabilidad política, incluso la regulación de la vida de los partidos políticos para asegurar la democracia interna, fortalecer la representatividad y evitar la atomización, etc., son deseables y perfectamente compatibles con lo que venimos postulando ⁴¹.

A manera de síntesis y conclusión, expresamos nuestra convicción de que se impone la necesidad de superar la crisis en que se encuentra inmersa la técnica de separación de poderes, si es que deseamos vivir la suerte de un auténtico régimen republicano donde el límite al abuso del poder sea realidad tangible. Y que uno de los posibles medios para conseguirlo, es admitir la participación política de todas las fuerzas sociales de real gravitación, mediante el acogimiento de su representación orgánica dentro de la constitución jurídica del estado.

41 Véase: LUDER, Italo, **Sociología del Parlamento**, La Ley 92-784. El **Estatuto Fundamental** del 24 de agosto de 1972, introdujo reformas a la Constitución con el propósito, según los considerandos que precedieron al acto constituyente, de corregir “la crisis de funcionalidad de los órganos de gobierno” y de “contribuir al perfeccionamiento y estabilidad de nuestras instituciones republicanas”. (B.O. 28-8-1972).